

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВЫСТАВОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУЗЕЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Предметом исследования являются административно-правовые основы регулирования выставочной деятельности. В статье анализируются основные международные и отечественные нормативно-правовые акты, регулирующие отношения по вывозу культурных ценностей. Рассматриваются правила осуществления вывоза музейных экспонатов для организации выставок в российских и иностранных музеях, в том числе порядок подачи ходатайства о вывозе музейных предметов, проведения экспертизы, страхования музейных предметов и коллекций и их транспортировки. Кроме того, в статье изучаются проблемы сохранности музейных предметов и коллекций, находящихся на выставке за границей, а также правила их возврата на территорию РФ. Основными методами настоящего исследования являются общенаучные теоретические методы: системный, диалектический, логический, а также специальные юридические методы: комплексный, сравнительно-правовой, анализ и синтез. Кроме того, при изучении законодательной базы использовался метод лексико-грамматического анализа. Новизна исследования заключается в том, что автор впервые комплексно рассматривает административно-правовые основы регулирования выставочной деятельности. Автором детально изучается процедура вывоза музейных экспонатов на выставку, проблемы обеспечения сохранности вывозимых музейных предметов и их возврата, а также даются предложения по совершенствованию существующей процедуры согласования.

Ключевые слова: Культура, музей, музейный предмет, музейная коллекция, выставка, вывоз культурных ценностей, экспертиза культурных ценностей, страхование культурных ценностей, транспортировка культурных ценностей, Министерство культуры.

Abstract. The research subject includes the administrative grounds of exhibition activities regulation. The article analyzes the main international and Russian statutory instruments regulating the process of transfer of cultural values. The author considers the rules of transfer of museum items for organizing exhibitions in Russian and foreign museums, including the procedure of preparing a petition about museum items transfer, expertise, insuring museum items and collections, and their transportation. The study focuses on the issues of safety of museum items and collections which are exposed abroad, and the rules of their return to the Russian Federation. The author applies general scientific theoretical methods: system, dialectical, logical, and specific legal methods, including the complex method, the comparative-legal method, analysis and synthesis. To study the legislation, the author applies the method of lexical and grammatical analysis. The novelty of the research lies in the complex consideration of the administrative grounds of exhibition activities. The author studies the procedure of transfer of museum items, the problems of their safety provision and return, and offers the measures of improving the current procedure of coordination.

Key words: culture, museum, museum item, museum collection, exhibition, transfer of cultural values, expertise of cultural values, cultural values insuring, cultural values transportation, Ministry of Culture.

Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»[1] (далее – Закон о музеях) установил цели создания музеев, одной из которых является публикация музейных предметов и музейных коллекций.

В соответствии с Законом о музеях «публикация – одна из основных форм деятельности музея, предполагающая все виды представления обществу музейных предметов и музейных коллекций путем публичного показа, воспроизведения в печатных изданиях, на электронных и других видах

носителей»[1]. При этом публикация является еще и целью деятельности музея, тогда все же, по нашему мнению, следовало бы ограничить этот термин лишь понятием экспонирования, поскольку публикация в печатных изданиях никак не может являться целью существования музея, а может являться лишь способом публичного представления музейных предметов и коллекций.

Итак, реализация поставленной Законом о музеях цели осуществляется посредством создания экспозиции, демонстрирующей музейные предметы и коллекции, собранные в фондах музея. Помимо постоянных экспозиций музей создает и временные – музейные выставки. Выставка позволяет продемонстрировать музейные ценности, хранящиеся в фондах музея, но не представленные в постоянной экспозиции. Кроме того, при формировании научной концепции выставки и поиске экспонатов для нее вполне возможно приобретение найденных ценных объектов и включение их в Музейный фонд Российской Федерации, а это означает реализацию еще одной цели существования музеев – выявление и собирание музейных предметов и музейных коллекций[1].

Европейская культурная конвенция[2], принятая в Париже в 1954 году, но ратифицированная Советским Союзом только лишь в 1991 году, закрепляет необходимость международного обмена культурными ценностями в целях осуществления изучения своими гражданами языков, истории и культуры других европейских государств. Многие музеи, в том числе и находящиеся в разных странах, осуществляют постоянное сотрудничество в организации выставок, которые создаются и на длительные сроки. Кроме огромной научной работы музеи должны пройти целый ряд необходимых административных процедур, главная цель которых – обеспечить сохранность музейных экспонатов, отправляемых на выставки, в том числе и в другие страны. Перед руководством музеев стоит множество юридических сложностей, связанных не только с обеспечением сохранности экспонатов, предупреждением их хищения и повреждения, но и трудоемкой процедурой по временному вывозу культурных ценностей, а также обеспечением их своевременного возвращения в страну, из которой они были привезены.

Основное внимание регулированию временного вывоза и временного ввоза культурных ценностей в отечественном законодательстве уделено Законом РФ от 15.04.1993 №№ 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»[4] (далее – Закон о вывозе культурных ценностей), согласно которому временный вывоз культурных ценностей осуществляется музеями, архивами, библиотеками, другими юридическими, а также физическими лицами для

организации выставок, для осуществления реставрационных работ и научных исследований, в связи с театральной, концертной и иной артистической деятельностью, в иных необходимых случаях.

Согласно Закону о вывозе культурных ценностей ходатайства о временном вывозе не могут рассматриваться в отношении такой категории культурных ценностей, как ценности, отнесенные действующим законодательством к «особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, независимо от времени их создания» (абз. 2 ст. 9). «На практике это ограничение не соблюдается, что, в частности, связано с повышением уровня гарантий, предоставляемых ввозимым культурным ценностям в других странах, принятием специальных законов, обеспечивающих неприкосновенность этих ценностей»[5]. Однако по нашему мнению, такая практика должна быть прекращена, поскольку порой даже государство неспособно защитить культурные ценности от вандализма и иных преступных посягательств. Даже при возмещении страховой суммы утраченную ценность уже не вернуть.

Административная процедура по вывозу культурных ценностей на выставку заключается в следующем. Музей подает ходатайство о временном вывозе в орган государственной власти по сохранению культурных ценностей. Решение в соответствии с Законом о вывозе культурных ценностей принимается в течение 3 (трех) месяцев. Необходимо обратить внимание, что собственником музейных предметов, находящихся в государственных музеях является Российская Федерация, а не сам музей, которому культурные ценности передаются лишь в оперативное управление. Таким образом, при существовании отдельного органа по контролю за сохранением культурных ценностей выдерживается баланс, поскольку Министерство культуры Российской Федерации или сам музей может обжаловать решение специального органа – это предусмотрено в Законе о вывозе культурных ценностей. В случае, когда все полномочия переданы Министерству культуры РФ, являющемуся от лица Российской Федерации собственником музейных предметов, оно само себе выдает разрешения о вывозе культурной ценности. Музеи же в таком случае в судебном порядке обжалуют решения своего же учредителя и руководителя.

Ходатайством о временном вывозе культурных ценностей по смыслу Закона[4] считается предоставление музеем заявления с приложением договора с принимающей стороной о целях и условиях временного вывоза культурных ценностей; документа, подтверждающего коммерческое страхование временно вывозимых культурных ценностей с обеспечением всех случаев страховых ри-

сков, либо документа о государственной гарантии финансового покрытия всех рисков, предоставленный страной, принимающей культурные ценности; документально подтвержденных гарантий принимающей стороны и гарантий государственных органов страны назначения в отношении сохранности и возврата временно вывозимых культурных ценностей. Кроме того, частные музеи должны подтвердить уплату государственной пошлины за право временного вывоза культурных ценностей – 0,01 процента страховой стоимости временно вывозимых культурных ценностей[6]. Для исчисления государственной пошлины за право временного вывоза культурных ценностей принимается рыночная цена культурных ценностей, указанная в заявлении лица, ходатайствующего об их вывозе. В случае, если орган государственной власти, выдающий свидетельство на право вывоза культурных ценностей, определяет иную стоимостную оценку культурных ценностей, для исчисления государственной пошлины за право вывоза (временного вывоза) культурных ценностей принимается более высокая цена. Государственная пошлина за право временного вывоза культурных ценностей уплачивается исходя из цены всех одновременно вывозимых одним лицом культурных ценностей[6]. Государственные и муниципальные музеи освобождены от уплаты такой пошлины.

Кроме того, в соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза[7], а также Решением Комиссии Таможенного союза[8] в отношении культурных ценностей старше 100 лет на срок их временного ввоза действует полное условное освобождение от уплаты ввозных таможенных пошлин и налогов.

Необходимым условием для вывоза и временного ввоза культурных ценностей является их экспертиза, которую кроме специализированных учреждений осуществляют и музейные специалисты. Затем Министерство культуры Российской Федерации принимает решение о возможности вывоза культурной ценности и в случае положительного заключения выдает свидетельство на право вывоза культурной ценности.

В целях предотвращения преступных действий, а также во исполнение международных соглашений об охране культурных ценностей Закон[4] содержит норму о том, что ввоз культурных ценностей, в отношении которых объявлен розыск, запрещается. Такие ценности подлежат задержанию с целью последующего возвращения законному собственнику. Эффективное осуществление данных функций возможно лишь при наличии систематизированного учета всех культурных ценностей и музейных предметов в частности. Безусловно, должна существовать единая база по всем

культурным ценностям мира, в том числе находящихся в странах, не ратифицировавших международные договоры, поскольку сохранение мирового культурного наследия является одной из основных задач человечества. В Российской Федерации систематизированному учету подлежат только музейные предметы и музейные коллекции.

При организации выставки особое внимание музеи должны уделять таким юридическим вопросам, как проблема покрытия рисков, которым подвергаются культурные ценности в течение всего периода нахождения на выставке, реставрационных мероприятиях или во временном пользовании при их научном изучении, в том числе с учетом их транспортировки. ЮНЕСКО в Рекомендации о международном обмене культурными ценностями 1976 года предложило государствам-членам «изучить возможность создания систем правительственных гарантий и возмещения убытков. Одновременно рекомендовалось разработать образцы контрактов, включая контракты о страховании»[5].

Страхование музейных предметов и коллекций, входящих в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации осуществляется исключительно в российских страховых компаниях. В 2000 году Министерство культуры Российской Федерации подписало Генеральный полис № 11-05/030/00 по страхованию культурных ценностей. В Письме Министерства культуры от 02.08.2000 № 01-130/16-25[9] указан закрытый перечень страховых компаний, осуществляющих страхование временно вывозимых культурных ценностей, а также приведены условия Генерального полиса. При наступлении страхового события страховую сумму, которая не может превышать текущую рыночную стоимость застрахованного предмета, определяет эксперт. Однако каждая культурная ценность уникальна и установление суммы выплаты целиком зависит от оценки эксперта. Например, в 2001 году из ГМИИ имени А.С. Пушкина перевозилась картина Рембрандта «Портрет пожилой женщины», в результате транспортировки была повреждена нижняя часть холста. Для проведения экспертизы и оценки данного музейного предмета был привлечен голландский специалист, председатель Фонда исследования наследия Рембрандта профессор Эрнст ван Ветеринг. Компенсация музею составила более миллиона долларов.

Если такое страхование безусловно обязательно для государственных музеев, то для негосударственных или для частных собственников установление такой обязанности не влечет никаких позитивных последствий для государства, поскольку в случае наступления страхового случая денежную компенсацию получит собственник. При этом

для государства единственно важным является возврат культурной ценности на его территорию, обеспечение которого может быть обусловлено в том числе угрозой наступления в отношении недобросовестного собственника уголовной ответственности за невозвращение культурной ценности на территорию Российской Федерации. Однако «статистические данные, характеризующие применение уголовного закона по данной статье, если так можно выразиться, «нулевые». Этот факт дает основание сделать два взаимоисключающих вывода: либо это деяние обладает крайне высокой латентностью, либо почти совсем не совершается»[10].

Кроме того, еще одной проблемой в обеспечении безопасности перемещаемых культурных ценностей является их транспортировка. Для государственных музеев единственный способ заключения договора на осуществление транспортировки – проведение конкурентных процедур в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым все бюджетные учреждения ведут свою договорную деятельность. Музей обязан провести долгую и сложную работу по проведению «процедуры определения исполнителя»[11] для последующего заключения договора. Стоит отметить, что ранее вся информация о заключенных контрактах с аналогичным предметом была в открытом доступе, и любой мог увидеть наименование, количество и ценность перевозимых музейных предметов, место, время и вид транспорта, осуществляющего их перемещение. С принятием нового закона осуществление закупок на право заключения договора на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций стало осуществляться без размещения информации на официальном сайте по проведению государственных закупок, а исключительно закрытыми способами, то есть путем направления приглашений известным и надежным исполнителям.

В случае положительного решения о вывозе музейного предмета выдается свидетельство на право временного вывоза, которое является документом – основанием для пропуска указанного предмета через Государственную границу Российской Федерации. Кроме того, для осуществления временного вывоза музейного предмета необходим договор о возврате временно вывозимых культурных ценностей, заключенный в соответствии с Законом о вывозе культурных ценностей между ходатайствующей стороной и федеральной службой по сохранению культурных ценностей, функции которой в настоящее время исполняет Министерство

культуры Российской Федерации. Содержащееся в указанном договоре требование возврата культурных ценностей обеспечивается залогом временно вывозимых культурных ценностей с оставлением предмета залога у залогодателя.

Важно отметить, что после выдачи Министерством культуры Российской Федерации свидетельства на право временного вывоза в договор, регламентирующий вывоз культурных ценностей за границу, не могут вноситься никакие изменения.

В связи с этим одной из новых правовых проблем, возникших в этой области общественных отношений, прежде всего в странах, куда наиболее часто ввозятся культурные ценности, «стала проблема обеспечения иммунитета временно ввезенной культурной ценности (прежде всего на выставке) от каких-либо претензий третьих лиц на эту ценность»[5].

Сохранность музейных экспонатов, отправляемых на выставки в другие страны обеспечивается выдачей принимающей стороной государственной гарантии, включающей, в том числе, защиту от наложения ареста. Ранее применялись также региональные и муниципальные гарантии, но после ареста картин из Государственного музея изобразительных искусств имени А.С. Пушкина в Швейцарии по запросу фирмы Noga в 2005 году, когда была выдана гарантия кантона, где проходила выставка, но при выезде из него швейцарские власти арестовали экспонаты. Выдача государственной гарантии позволяет стране-собственнику не беспокоиться о возврате музейных предметов. Однако не решена проблема возврата музейных предметов в случае геополитических изменений. В качестве примера можно привести ситуацию, сложившуюся вокруг коллекции скифского золота из музеев Крыма в 2014 году, когда Нидерланды отказались возвращать экспонаты, ссылаясь, на то, что невозможно определить, кому же их отдавать, самим музеям Крыма, на территории которого и были найдены эти экспонаты, либо Министерству культуры Украины.

Это, безусловно, вопрос международного права, однако непосредственное касающийся административно-правового регулирования музейной деятельности, поскольку задачей любого государства является обеспечение сохранения культурных ценностей. По нашему мнению, чтобы впредь подобная ситуация не могла повториться, необходимо в договор, заключаемый между музеями, включить условие об обязательности возврата культурных ценностей в музей, являющийся их постоянным хранителем, с обязательным указанием на то, что передаваемые музейные предметы и коллекции имеют устойчивую историческую и культурную связь с территорией Российской Фе-

дерации. Кроме того, такое же условие необходимо включать в выдаваемую принимающей стороной государственную гарантию.

Закон о вывозе культурных ценностей устанавливает, что временный вывоз может быть запрещен. При отсутствии гарантий о возврате, а также, если условия хранения музейных предметов не предполагают их перемещение, в ходатайстве о вывозе будет отказано. Справедлив и отказ, если культурная ценность является предметом спора о праве собственности, либо их собственник не определен. Также в целях охраны музейных предметов и иных культурных ценностей Министерство культуры Российской Федерации может запретить их вывоз в страны, где произошло стихийное бедствие, происходят вооруженные конфликты, либо у Российской Федерации отсутствуют дипломатические отношения с государством, в которое музейные предметы планируются к экспонированию. Вывозу также может воспрепятствовать решение Министерства культуры РФ о необходимости приобретения принадлежащей юридическому или физическому лицу культурной ценности для Музейного фонда Российской Федерации. Однако такое правило не применимо к автору произведения искусства, который вправе самостоятельно распоряжаться своими творениями.

Во время нахождения культурных ценностей в другом государстве представительства Российской Федерации обязаны осуществлять их дипломатическую защиту. В то же время и Правительство Российской Федерации гарантирует защиту ввезенных на ее территорию культурных ценностей.

Музей обязан вовремя вернуть музейные предметы, направленные для проведения выставки,

либо осуществления реставрационных работ. Срок возврата устанавливается в договоре о возврате временно вывезенных культурных ценностей, а также в свидетельстве на право вывоза. За нарушение данных обязательств руководство музея несет уголовную ответственность. Однако если экспонаты вывозятся для научных исследований, эти сроки не применяются. «Сочетание экспонирования объекта с проведением исследований позволяет привозить для временного пользования в другие страны экспонаты без ограничения сроков»[5], что само по себе не способствует сохранению и своевременному возвращению культурных ценностей. Представляется необходимым, чтобы государство постоянно осуществляло контроль за культурными объектами, находящимися в пределах другой страны, например, путем постоянного направления запросов в орган государственной власти, регулирующий сферу культуры того государства, где находятся на исследовании культурные ценности.

Необходимо отметить, что наряду с невозвращением культурных ценностей большую опасность для целостности культурного наследия России представляет контрабанда культурных ценностей. При проведении международных выставок, либо осуществлении реставрационных работ «из России вывозятся подлинные полотна якобы на реставрацию или для демонстрации на различных выставках, а ввозятся высококачественные копии настоящих работ»[10]. В связи с этим важно законодательно закрепить обязанность собственников перемещаемых культурных ценностей проводить экспертизу не только до выставки или реставрации, но и после возвращения их на территорию Российской Федерации.

Библиография:

1. Федеральный закон от 26 мая.1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1996, N 22, ст. 2591.
2. Европейская культурная конвенция // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. М., 1994. С. 412-415.
3. Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 283-290, 610 – 611.
4. Закон РФ от 15.04.1993 №№ 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // Российская газета, 1993, № 92.
5. Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. М. Норма: ИНФРА-М, 2012. 416 с.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2000. № 32.
7. Таможенный кодекс Таможенного союза // Собрание законодательства РФ. 2010. № 50.
8. Решение Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010г. № 331 «Об утверждении перечня товаров, временно ввозимых с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов, а также об условиях такого освобождения, включая его предельные сроки» // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза <http://www.tsouz.ru/>, 28.07.2010.
9. Письмо Министерства культуры России от 02.08.2000 № 01-130/16-25 «О страховании культурных ценностей».
10. Клебанов Л.Р. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей. М. Норма: ИНФРА-М, 2011. 352 с.
11. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14.

References (transliterated):

1. Federal'nyi zakon ot 26 maya.1996 g. № 54-FZ «O Muzeinom fonde Rossiiskoi Federatsii i muzeyakh v Rossiiskoi Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF, 1996, N 22, st. 2591.
2. Evropeiskaya kul'turnaya konventsiya // Sbornik mezhdunarodnykh dogovorov SSSR i Rossiiskoi Federatsii. Vyp. XLVII. M., 1994. S. 412-415.
3. Konventsiya o merakh, napravlennykh na zapreshchenie i preduprezhdenie nezakonnogo vvoza, vyvoza i peredachi prava sobstvennosti na kul'turnye tsennosti // Mezhdunarodnye normativnye akty YuNESKO. M.: Logos, 1993. S. 283-290, 610 – 611.
4. Zakon RF ot 15.04.1993 №№ 4804-1 «O vyvoze i vvoze kul'turnykh tsennostei» // Rossiiskaya gazeta, 1993, № 92.
5. Boguslavskii M.M. Kul'turnye tsennosti v mezhdunarodnom oborote: pravovye aspekty. M. Norma: INFRA-M, 2012. 416 s.
6. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' vtoraya) ot 05.08.2000g. № 117-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2000. № 32.
7. Tamozhennyi kodeks Tamozhennogo soyuza // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2010. № 50.
8. Reshenie Komissii Tamozhennogo soyuza ot 18.06.2010g. № 331 «Ob utverzhdenii perechnya tovarov, vremennno vvozimykh s polnym uslovnym osvobozhdeniem ot uplaty tamozhennykh poshlin, nalogov, a takzhe ob usloviyakh takogo osvobozhdeniya, vkluchaya ego predel'nye sroki» // Ofitsial'nyi sait Komissii Tamozhennogo soyuza <http://www.tsouz.ru/>, 28.07.2010.
9. Pis'mo Ministerstva kul'tury Rossii ot 02.08.2000 № 01-130/16-25 «O strakhovanii kul'turnykh tsennostei».
10. Klebanov L.R. Ugolovno-pravovaya okhrana kul'turnykh tsennostei. M. Norma: INFRA-M, 2011. 352 s.
11. Federal'nyi zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 14.